

Justyna Orłowska

Alicja Piekarz

WYZWANIA MIESZKALNICTWA A NEUTRALNOŚĆ KLIMATYCZNA

POTENCJAŁ INSTRUMENTÓW POLITYKI MIESZKANIOWEJ ZE
SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SPOŁECZNYCH AGENCJI
NAJMU (SAN)

WARSZAWA, LISTOPAD 2023



Niniejszy materiał został opublikowany dzięki wsparciu Agencji ONZ do spraw Uchodźców (UNHCR). Publikacja nie odzwierciedla stanowiska czy poglądów UNHCR, a za jej treść odpowiadają wyłącznie autorki oraz Fundacja Habitat for Humanity Poland.

This publication has been produced with the assistance of the UN Refugee Agency (UNHCR). The contents of this publication are the sole responsibility of the authors and Habitat for Humanity Poland foundation and can in no way be taken to reflect the views of UNHCR.

Abstract

In this study, we present the results of exploratory study conducted by the Polish Green Network on behalf of Habitat for Humanity Poland. Its main aim was to learn how the Social Rental Agencies are understood and used in practice. We also present an evaluation of the existing climate and energy policies in relation to housing instruments, such as the Clean Air, Stop Smog or programs of the Thermomodernization Fund, as well as the system of the related subsidies. We encouraged the respondents to share their biggest doubts and challenges they face in daily work and their personal suggestions on how to deal with them. Thus, we obtained information directly from the people who deal with housing on a daily basis and have constant contact with beneficiaries of the housing policies. The collected data indicates the potential for cooperation between climate and social policy in the field of housing.

Data was collected through 12 in-depth individual, semi-structured interviews with people related in various ways to the studied phenomenon. The interviewees were selected in such a way that the sample included representatives of the regions where various concepts related to housing policy, also relatively new in Poland, can be introduced and developed, such as Social Rental Agencies. Experts represented areas such as housing, social policy, climate and energy policy and also included representatives of Regional Centers for Social Policy as well as the ministries dealing with the above-mentioned areas. Interviews were conducted remotely using Internet communication tools or telephone over two months, in July and August 2023.


Some of the most important findings are that Investments in social housing, especially in the communal stock, are part of an inclusive but also the green policy. Also, solutions such as Social Rental Agencies are promising, but they need piloting and experience of local governments that can bring a "domino effect" in their creation. Alarmingly, in the case of housing policy, there is a problem with the continuation of projects initiated with European Funds. When a project ends, the municipality theoretically is obliged to maintain sustainability, however, it hardly works this way in practice.

Analysis of the collected data shows that most people are ready to implement new solutions, expand the catalogue and scope of preventive services, and not act "ad hoc". On the other hand, there are voices among the respondents that it is difficult to operate in the "cheap state" paradigm and solve all the social problems of housing, additionally moving in the sphere of minimum wages. It is much better to think long-term and invest in durable and green solutions.



Spis treści

Wstęp	3
Kontekst teoretyczny	4
Metodologia	7
Główne tematy	8
3.1. Ocena istniejącej sytuacji w polityce mieszkaniowej (kontekst społeczny)	8
3.2. Największe trudności	10
3.3. Dobre praktyki	13
3.4. Jak wprowadzać dobre rozwiązania do polityki mieszkaniowej?	15
Podsumowanie	16



Wstęp

„Błagam was: nie pozwólcie sobie wmówić, że istnieje sprzeczność między sprawiedliwością klimatyczną i społeczną. Bez polityki klimatycznej społeczna sprawiedliwość jest iluzją. Ale bez społecznej sprawiedliwości polityka klimatyczna nigdy nie znajdzie szerokiego poparcia”¹.

Tymi słowami pod koniec sierpnia 2023 roku Frans Timmermans zakończył swoją wieloletnią działalność w Komisji Europejskiej. Podkreślił tym samym znaczenie połączenia celów klimatycznych i społecznych, wskazał, jak ważne jest tłumaczenie celów klimatycznych względami bezpieczeństwa i poprawy jakości życia. To kierunek myślenia, który bardzo mocno dotyczy również mieszkalnictwa. Jego skuteczne wsparcie w Polsce wymaga wielowymiarowego spojrzenia, przede wszystkim uwzględnienia społecznego wymiaru polityki klimatyczno-energetycznej, która jest motorem zmian i kreowania nowoczesnych rozwiązań.

Przedstawione podejście jest niezbędne do walki ze zjawiskami takimi jak ubóstwo energetyczne, które nasiliło się w ostatnim roku wraz z tzw. kryzysem zimowym. Rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę w lutym 2022 r. uświadomiła wielu państwom, jak ważna jest dywersyfikacja źródeł energii. Wysoka inflacja i kryzys ekonomiczny uderzyły w pierwszej kolejności w najwrażliwsze grupy, takie jak seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie ubóstwa lub bezdomności, samotnych rodziców. Obnażyło to niewystarczające działania z obszaru polityki mieszkaniowej dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. W kontekście niestabilnej sytuacji energetycznej w Polsce, a globalnie – pilnej potrzeby działań mitygujących zmiany klimatu konieczne jest znajdowanie i wdrażanie skutecznych rozwiązań w polityce mieszkaniowej. Ważne, by brały one także pod uwagę problem ubóstwa energetycznego, a ściślej mówiąc, specyfikę społeczną grup zagrożonych tym zjawiskiem w odniesieniu do termomodernizacji budynków.

Czynnikami wpływającymi nie tylko na skuteczną walkę z ubóstwem energetycznym, lecz także znaczącym wsparciem w rozwiązywaniu innych problemów mieszkaniowych i społecznych są również bieżące wydarzenia polityczne. Po uzyskaniu w wyborach parlamentarnych w Polsce w październiku 2023 roku przez opozycję wyniku pozwalającego na tworzenie większości w Sejmie i Senacie pojawiła się opcja na zmianę dotychczasowego układu politycznego. Tego typu zmiany siłą rzeczy niosą za sobą szansę pewnej rewizji kierunków i dynamiki dotychczasowej polityki. Można to odnieść także do procesów wspierających zieloną transformację. Jednym z nich jest konieczna aktualizacja Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021–2030 przy szerokim udziale społeczeństwa obywatelskiego. Ponadto przegłosowana w grudniu 2022 roku w Parlamencie Europejskim reforma ETS wiąże się z utworzeniem w 2026 roku Społecznego Funduszu Klimatycznego. Fundusz będzie zasilany głównie z opłat za emisje z ETS2, co ma przynieść aż 400 miliardów złotych na inwestycje w latach 2026–2032. Społeczny Fundusz Klimatyczny będzie wspierać gospodarstwa domowe, małe firmy, użytkowników transportu publicznego i prywatnego. Znajdą się tam pieniądze na renowację budynków, instalacje OZE czy mobilność elektryczną, czyli wszystko to, co pozwoli na pokrycie wyższych kosztów ogrzewania i cen paliw.

¹ J.H. Vela, *Fears of a Viking funeral in Brussels*, 2023

Dodatkowo w Brukseli od czerwca trwa trilog dotyczący dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków (EPBD), nazywanej także dyrektywą budynkową. Jej rewizja ma za zadanie przyspieszyć proces renowacji w Europie oraz wesprzeć efektywność energetyczną i dążenie do zeroemisyjności budynków. Ta zmiana stanowi wyzwanie zarówno z poziomu koordynacyjnego, technicznego, jak i społecznego. Ważną implikacją tych rozmów w kontekście społecznego wymiaru polityki klimatyczno-energetycznej i ubóstwa energetycznego jest wprowadzenie tzw. MEPS, czyli minimalnych norm (standardów) charakterystyki energetycznej. To szczególnie istotne dla europejskich budynków najmniej efektywnych energetycznie (ponad połowa działań renowacyjnych ma dotyczyć właśnie tzw. wampirów energetycznych) oraz ich mieszkańców, którzy często mogą być narażeni na ubóstwo energetyczne. Zainwestowanie wysiłku modernizacyjnego w budynki o najgorszym stanie energetycznym ma znacznie zwiększyć oszczędność energii przez zaprzestanie jej marnowania oraz pomóc w niwelowaniu opłat za ogrzewanie. Dzięki temu MEPS mogą wychodzić naprzeciw potrzebom osób w trudniejszej sytuacji finansowej – zarówno po stronie wynajmujących, jak i właścicieli.

Zgodnie z obecnymi ustaleniami² zaprojektowanie MEPS leży w gestii krajów członkowskich, które będą wskazywać stopień głębokości dokonywanej modernizacji oraz typy budynków, bazując na swoim systemie klas energetycznych. U podstaw tych działań przyjmuje się, że w efekcie obywatele staną się bardziej odporni na zmienne ceny energii, a także zwiększy się ich komfort mieszkania. W ramach rozmów o rewizji EPBD podkreśla się, że wsparcie finansowe modernizacji energetycznej powinno dotyczyć w szczególności gospodarstw domowych w trudnej sytuacji, w tym np. znajdujących się lub zagrożonych ubóstwem energetycznym, czy też osób korzystających z mieszkań komunalnych, posiadających umowy najmu socjalnego. Ten kontekst pokazuje, jak polityka klimatyczna styka się z polityką mieszkaniową. Oddziałują one na siebie (dwukierunkowo) na poziomie unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Żeby zweryfikować synergię między polityką mieszkaniową a klimatyczną, w tym potencjałem Społecznych Agencji Najmu (SAN), Polska Zielona Sieć na zlecenie Fundacji Habitat for Humanity Polska przeprowadziła badanie eksploracyjne opisane poniżej. Celem badania była jakościowa analiza możliwości wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu.

Kontekst teoretyczny

Nie ma definicji ubóstwa energetycznego, co do której panowałby konsensus i która byłaby pomocna do skutecznej operacjonalizacji. Mimo to wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane podjąć próbę jej sformułowania. Komisja Europejska w zaleceniu 2020/1563 przedstawiła wytyczne dotyczące odpowiednich wskaźników na potrzeby pomiaru ubóstwa energetycznego i zdefiniowania „znaczącej liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym”³. W Polsce według ujęcia ustawowego: *Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielny lokal mieszkalny lub w*

² Stan na moment powstawania tekstu, 31.10.2023 r.

³ Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona).

budynku mieszkalnym jednorodzinny, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki: 1) osiąga niskie dochody; 2) ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne; 3) zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej⁴.

Na potrzeby tej analizy będziemy korzystać z definicji, zaproponowanej przez Instytut Reform i Polską Zieloną Sieć. Brzmi ona następująco:

Ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie utrzymać w miejscu zamieszkania temperatury w przedziale 18–30 st. C ze względu na wysoki koszt ogrzewania, bez uszczerbku na zaspokojeniu innych, równoważnych potrzeb, np. zapewnienia pożywienia czy zakupu lekarstw⁵.

W powyższym opisie zjawiska widać, jak kwestie związane z energetyką zazębiają się z problemami społecznymi. Szczególnie widać to w obszarze mieszkalnictwa, przede wszystkim grup wykluczonych lub nim zagrożonych. Ale nie tylko. Kryzys energetyczny zimy 2022 pokazał, że zjawisko to może obejmować także rodziny wysokofunkcjonujące, ale bez zabezpieczenia finansowego czy inwestycyjnego.

Próby ujęcia zjawiska ubóstwa energetycznego pojawiają się dodatkowo w takich dokumentach rządowych jak Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Wyraźnie widać tam narrację, która łączy tematy społeczne i klimatyczne, a także zwraca uwagę na kluczową rolę taniej i czystej energii w poprawie sytuacji grup wrażliwych. W dokumencie tym zwrócono uwagę na sytuację osób, które ponoszą wysokie koszty energii elektrycznej i ogrzewania przy relatywnie niskich dochodach. Wspomina się też o konieczności poprawy efektywności energetycznej i stanu technicznego zasobów mieszkaniowych⁶. W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku mowa o tym, że potencjał podmiotów ekonomii społecznej może być wykorzystywany m.in. do przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu i łagodzenia skutków społecznych transformacji energetycznej np. dla osób opuszczających sektor wydobywczy itp.⁷. Co ciekawe, brakuje wzmianek na temat tego zjawiska w Narodowym Programie Mieszkaniowym⁸.

Wspomniana wyżej transformacja energetyczna to proces konieczny do realizacji założeń wynikających z porozumienia paryskiego⁹ i główna oś mitygacji zmian klimatu. Przy planowaniu wygaszania wydobycia węgla i walki z emisjami dużo mówi się o tym, że transformacja musi być sprawiedliwa, że nie może odbić się na grupach wrażliwych.

⁴ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.

⁵ K. Marszał et al., *Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie*, Instytut Reform, Polska Zielona Sieć, 2022, str. 6.

⁶ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030”.

⁷ Uchwała Rady Ministrów nr 212 z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”.

⁸ Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego.

⁹ Porozumienie paryskie 2016.

Oznacza to nie tylko niepomijanie potrzeb tych grup, lecz także zakładanie znacznej poprawy ich sytuacji.

Dostrzeżenie i wykorzystanie wspólnych celów między podmiotami działającymi na rzecz zielonej transformacji a organizacjami, które zajmują się problemami grup zagrożonych wykluczeniem społecznym to wstęp do działań systemowych. Mają one szansę odpowiadać na realne potrzeby, a jednocześnie spełniać proklimatyczne założenia. Oprócz narzędzi o charakterze socjalnym (zasilek celowy, dodatek energetyczny) w walce z ubóstwem energetycznym mogą okazać się skuteczne bezpośrednio lub pośrednio narzędzia polityki mieszkaniowej, jak np. SAN.

Czym właściwie jest SAN? Według definicji ustawowej¹⁰ to podmiot, który dzierżawi mieszkania lub jednorodzinne budynki mieszkalne od ich właścicieli oraz wynajmuje je osobom fizycznym wskazanym przez gminę, by zaspokoić potrzeby mieszkaniowe występujące we wspólnocie samorządowej. SAN mogą prowadzić takie podmioty jak spółka gminna, stowarzyszenie, fundacja, spółdzielnia socjalna. Należy jednak podpisać z daną gminą umowę o współpracy. Społeczna Agencja Najmu odgrywa zatem rolę pośrednika między właścicielami mieszkań przeznaczonych na wynajem a osobami spełniającymi kryteria określone przez gminę. Mogą to być osoby, które ze względu na uzyskiwane niskie dochody lub inne czynniki związane z sytuacją życiową nie mają możliwości samodzielnego wynajęcia mieszkania spośród tych dostępnych na rynku. Na podstawie definicji można wnioskować, że ze względu na swój prospołeczny charakter SAN-y mają potencjał, by stać się alternatywą dla osób nieposiadających mieszkania, szczególnie dla grup znajdujących się w tzw. luce czynszowej, osób usamodzielniających się, seniorów czy samotnych rodziców.

Podobne rozwiązania są znane na świecie. Pierwsze próby regulacji prywatnego najmu mieszkań w Europie sięgają I wojny światowej, ale rynek polityki mieszkaniowej zaczął przechodzić głębsze i trwalsze zmiany w latach 70. XX wieku. Popularny wówczas ruch neoliberalny oraz rosnąca w siłę klasa średnia przyczyniły się do wzrostu zapotrzebowania na mieszkania własnościowe. Wraz z przyjściem kryzysów gospodarczych z lat 70. i 80. nastąpiła zmiana paradygmatu w systemie subsydiów mieszkaniowych z podażowych na popytowe. Zaczęto zadawać sobie pytanie: w jaki sposób polityka mieszkaniowa może wykorzystać mieszkania własnościowe do celów publicznych? Tym samym pojawiła się potrzeba systemowych rozwiązań regulujących relację między wynajmującymi i najemcami, wykraczające poza zwykłe dodatki finansowe dla wynajmujących w trudnej sytuacji. Zmiany polityki na poziomie Unii Europejskiej dodatkowo ukształtowały politykę mieszkaniową, w szczególności wpływ przepisów dotyczących pomocy państwa na spółdzielnie mieszkaniowe w przypadku Francji, Holandii i Szwecji.

Jednym z pierwszych krajów, które wprowadziły agencje wynajmu społecznego, była Belgia, ale podobne modele wypracowały też Włochy, Irlandia, Wielka Brytania czy Francja (*Solibail*). W Belgii tamtejsze SAN-y zrodziły się oddolnie z instytucji opieki społecznej w latach 80., a w kolejnej dekadzie udało się je zinstytucjonalizować. W Irlandii sektor prywatny jest zaangażowany w zapewnianie mieszkań socjalnych od końca lat 70. XX wieku, kiedy wprowadzono dodatek czynszowy dla bezrobotnych najemców z sektora

¹⁰ Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, art 22a.

prywatnego. Miało to być rozwiązanie tymczasowe, ale sprawdziło się i stało ważną alternatywą tradycyjnego programu socjalnego.

Spółeczne Agencje Najmu są przykładem tego, jak rozwój mieszkalnictwa i budowanie prospołecznej polityki nakładają się na działania wspierające transformację energetyczną w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu. Dodatkowo w 2026 roku powstanie Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK)¹¹, który zapewni wsparcie m.in. dla gospodarstw domowych w trudnej sytuacji wynikającej ze skutków ubocznych transformacji. Powstanie funduszu to element pakietu zmian wprowadzanych wraz z reformą Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Wkrótce obejmie on nowe sektory, w tym emisje z budynków, a przychody uzyskane z tego tytułu trafią do SFK. Pozyskana w ten sposób maksymalna kwota 65 miliardów euro ma zostać uzupełniona wkładami krajowymi. Jako część pakietu „Gotowi na 55” wspomaga realizację celu Europejskiego Zielonego Ładu, którym jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55 proc. do 2030 roku. Dokładne funkcjonowanie funduszu z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych państw członkowskich odbędzie się z uwzględnieniem Społecznego Planu Klimatycznego. Powinien być on kompatybilny z innymi strategicznymi dokumentami, przede wszystkim Krajowym planem na rzecz energii i klimatu.

Metodologia

Badanie składało się z przeglądu literatury oraz zebrania materiału empirycznego. Materiał ma charakter eksploracyjny, tzn. przed rozpoczęciem zbierania materiału nie zakładano z góry hipotez badawczych. W tym celu przeprowadzono 12 rozmów z osobami w różny sposób związanymi z badanym zjawiskiem. Rozmówców dobrano tak, by w próbie znaleźli się przedstawiciele gmin, w których mogą być wprowadzane i rozwijane różne – także względnie nowe na polskim gruncie – koncepcje związane z polityką mieszkaniową, takie jak np. Społeczne Agencje Najmu, eksperci i ekspertki w dziedzinach takich jak polityka mieszkaniowa, polityka społeczna, polityka klimatyczno-energetyczna oraz reprezentanci i reprezentantki Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej oraz ministerstw zajmujących się wymienionymi obszarami.

Dodatkowo rozmówcy zostali dobrani tak, by znaleźli się wśród nich przedstawiciele gmin z różnych regionów Polski, różnej wielkości, które miały szansę zetknąć się z SAN-ami. Wspólnym mianownikiem dla wszystkich przebadanych ekspertów było zajmowanie się tematem szeroko pojętych wyzwań w mieszkalnictwie, wynikających z zielonej transformacji.

Wywiadów udzielili przedstawiciele i przedstawicielki instytucji takich jak: Urząd Miasta Tarnowa, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem, Ośrodek Pomocy Społecznej w Sianowie, Urząd Miasta Chorzów, Gmina Miejska Turek, Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Uniwersytet Warszawski, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

¹¹ Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny COM/2021/568 final.

Wszystkie rozmowy miały charakter pogłębionych wywiadów indywidualnych, częściowo ustrukturyzowanych. Oznacza to, że zostały przeprowadzone według ramowego scenariusza tak, by nie narzucać odpowiedzi rozmówcom. Wszystkie wywiady odbyły się zdalnie za pomocą narzędzi do komunikacji internetowej lub telefonu. Wywiady przeprowadzono w ciągu dwóch miesięcy, w lipcu i sierpniu 2023 roku. Warto zaznaczyć, że sezon urlopowy stanowił znaczną barierę w dostępie do rozmówców. Średnia długość trwania rozmów to 40 minut. Wszystkie zostały zarejestrowane na użytek analizy za zgodą rozmówców.

3. Główne tematy

Badanie miało na celu jakościową analizę potencjału wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Ze względu na niereprezentatywny charakter badania wyniki mają charakter wstępny i dostarczają wskazówek do pogłębienia i dalszych poszukiwań. Rozmówcy dzielili się z nami sytuacją swoich instytucji i gmin, opowiadali o istniejących instrumentach polityki mieszkaniowej, swoich spostrzeżeniach na temat ich działania, a także największych wyzwaniach, z którymi się mierzą, oraz potencjalnych szansach, które dostrzegają. W badaniu koncentrujemy się przede wszystkim na zasobie komunalnym, a także różnych formach budownictwa społecznego.

3.1. Ocena obecnej sytuacji w polityce mieszkaniowej

Na początek warto zaznaczyć specyfikę podejścia do mieszkań i domów w polskim społeczeństwie. Wśród badanych pojawiła się teza, że w Polsce można zaobserwować silny, przekazywany z pokolenia na pokolenie, etos własności. Większość ludzi chce posiadać dom lub mieszkanie na własność, a wynajem kojarzy się z niepewnością. W efekcie systemowo wspiera się instrumenty nastawione na rynek prywatny, koncentrując się na wsparciu popytu, a nie podaży.

Takie podejście sprawia, że z jednej strony prospołeczne rozwiązania znajdują się w dalszym ciągu na obrzeżach zainteresowania twórców polityki mieszkaniowej. Z drugiej – coraz wyraźniej słychać głosy, mówiące o potrzebie stawiania odbiorcy (także tego wrażliwego) w centrum zainteresowania i rozwiązywaniu jego problemów. To drugie podejście wynika z chęci mitygowania bieżących problemów i konieczności optymalnego społecznie i technologicznie zagospodarowania zasobów budowlanych. Przykładowo, w rozmowach z badanymi pojawiły się głosy, że w społecznościach wiejskich panuje przekonanie, że młody człowiek powinien wybudować własny dom. Jednocześnie na obszarach wiejskich jest duża liczba budynków, w których nikt nie mieszka albo które zamieszkują osoby starsze, niemające wystarczających środków na utrzymanie swojego lokum, a przede wszystkim jego ogrzanie. Są więc potrzebne narzędzia w polityce mieszkaniowej, które odpowiadają na tego typu wyzwania.

Wszystkie przebadane osoby знаły podstawowe założenia obecnie funkcjonujących rządowych programów polityki energetyczno-klimatycznej skierowanych m.in. do osób doświadczających ubóstwa energetycznego. Mowa tu o programach takich jak Czyste Powietrze, Stop Smog czy Fundusz Termomodernizacji i Remontów oraz systemie dodatków (energetyczny, osłonowy itd.). **Świadczy to o ich szerokiej i skutecznej komunikacji w społeczeństwie. Mniej pozytywnie jednak wypada ich ocena.** Badani podkreślali, że podstawową luką jest konieczność wkładu własnego, co w przypadku osób

najbardziej potrzebujących nie jest możliwe. Tym samym programy wspierają raczej klasę średnią, nie mając szansy dotrzeć do tych, którzy w zamyśle byli grupą docelową, czyli osób zagrożonych ubóstwem energetycznym. Trafnie oddaje to wypowiedź przedstawicielki Gminy Miejskiej Turek:

Ci, którzy mają pieniądze i świadomość w jakimś procencie przeważającym, mają potrzeby związane z oszczędnością na energii i ciepłe zabezpieczone. Ale pozostaje nam bardzo duża grupa społeczeństwa, której najzwyczajniej w świecie na to nie stać.

Problem ten szczególnie podkreślały osoby mające w swojej pracy zawodowej bezpośredni kontakt z tymi grupami. Niektórzy badani opisywali także prywatne doświadczenia z korzystania z tych programów, jedna z osób powiedziała nawet, że „padła ich ofiarą”, ponieważ wymagały one dużej inwestycji, a pomoc nie została udzielona.

Działania pomocowe, jak świadczenia doraźne (typu dodatek węglowy), są traktowane przez badanych pracujących z osobami najuboższymi jako działania wizerunkowe, podejmowane interwencyjnie zamiast systemowych odpowiedzi na problemy. Badani są przekonani, że np. trzy tysiące złotych na węgiel najczęściej zostało wydane przez beneficjentów w innym celu. Są zdania, że powinny istnieć narzędzia, które pozwalają wydać otrzymane od rządu pieniądze na konkretny cel. W przeciwnym razie – zdaniem znacznej części rozmówców – mogą zostać wydane w sposób, który nie poprawia sytuacji.

Dobrze za to jest oceniana coraz większa liczba proponowanych rozwiązań. Takie „zagęszczanie systemu”, w którym pojawiają się programy dla różnych grup zmniejsza ryzyko wypadnięcia ludzi poza system i z czasem ma szansę zminimalizować grupę osób wykluczonych.

Podczas wywiadów pojawiły się też różne wątki związane z zapobieganiem wykluczeniu, które wiążą się z myśleniem o budynkach pod kątem konkretnych grup społecznych, np. korzystających z najmu socjalnego. Wśród badanych pojawiły się głosy o konieczności długofalowych rozwiązań oraz rozważania za i przeciw każdego z nich w kontekście różnych skutków społecznych, np. wyborze między przeznaczeniem konkretnego zasobu mieszkalnego na danej ulicy dla osób z trudnościami finansowymi i mających problem z adaptacją w społeczeństwie a rozlokowaniem ich w różnych dzielnicach miast. Przemyślane, integrujące społecznie działanie może realnie i na dłuższą metę pomóc odejść od podtrzymywania szkodliwych zwyczajów i mentalności panujących w tych grupach. Podobny mechanizm replikowania szkodliwych wzorców ma również miejsce, gdy osoby po okresie przebywania w odosobnieniu z braku innej możliwości wracają „na łono społeczeństwa” do środowiska pochodzenia.

Rozmówcy dużo mówili o konieczności uczenia się na błędach przez grupy, z którymi pracują, i umożliwieniu im „nowego startu”. Takie podejście wpływa na ograniczanie warunków do dziedziczenia zobowiązań niemożliwych do wypełnienia, nakręcających spirale długów. Skutkiem tego, że nie są prowadzone działania prewencyjne dotyczące popadania w długi, może być np. też to, że osoba, która zostanie eksmitowana z mieszkania, powróci w innym miejscu w systemie, tym razem już w kryzysie bezdomności. Kluczem do sukcesu w zmniejszaniu takiego ryzyka jest społecznie odpowiedzialne wykorzystanie zasobów mieszkaniowych w obrębie danej gminy. Podejścia prospołeczne w polityce mieszkaniowej,

w tym SAN, to – jak to ujął jeden z badanych – „właściwy kierunek, ponieważ pozwala grupom bardziej wrażliwym uzyskać stabilność mieszkaniową i funkcjonować w społeczeństwie, a jednocześnie jest nad tym rozwiązaniem jakaś systemowa kontrola, dająca bezpieczeństwo wszystkim stronom w procesie”.

Podsumowując, polityka mieszkaniowa próbuje systemowo odpowiadać na potrzeby gmin i powiatów, o czym świadczy nowelizacja ustawy o pomocy społecznej¹², wprowadzająca nowe usługi i zastępująca na poziomie nazewnictwa mieszkania chronione mieszkaniami wspomagany i treningowymi, dzięki czemu łatwiej będzie zlecać ich prowadzenie, ponieważ więcej podmiotów będzie mogło je prowadzić. Jednocześnie jednak **brakuje skoordynowanych rozwiązań** dla takich problemów jak np. duże domy zamieszkiwane przez jedną starszą osobę na wsi albo egzekucja długu rodziców na młodej, dopiero wkraczającej w dorosłość osobie. Potęguje to sytuację, w której osoby mogą popadać w ubóstwo ekonomiczne i energetyczne.

3.2. Największe trudności

Rozdział powstał na podstawie opinii uczestników badania, którzy pracują w podmiotach państwowych różnego szczebla i organizacjach administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Dobór rozmówców, którzy zajmują różne pozycje w systemie instytucjonalnym, miał pozwolić na spojrzenie z różnych perspektyw na trudności w prowadzeniu prospołecznej polityki mieszkaniowej i wdrażaniu nowych rozwiązań.

Po analizie wywiadów można postawić tezę, że największe bariery dla realizacji prospołecznej polityki mieszkaniowej, a ściślej mówiąc wykorzystywania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu różnego rodzaju problemów społecznych, np. ubóstwa energetycznego, mają charakter zewnętrzny. Z perspektywy badanych te bariery nie wynikają, w pierwszej kolejności, z podejścia osób związanych z tworzeniem i wdrażaniem polityki mieszkaniowej. Ocena takich elementów jak ogólna motywacja do wykonywanej pracy czy chęć do zmiany systemu na lepsze i pomocy tzw. zwykłym obywatelom oraz zaangażowanie osób pracujących w instytucjach różnego szczebla do podejmowania takich działań, wyrażona przez uczestników badania, jest bowiem raczej pozytywna. Choć nadal pojawiają się głosy o „mentalności urzędniczej” i oporze wobec zmian, to badani dostrzegają w tej grupie też podejście nowatorskie.

Główne zidentyfikowane przez badanych wyzwania w znajdowaniu skutecznych rozwiązań dla problemów mieszkaniowych, w tym dla ubóstwa energetycznego, to: I. Brak koordynacji i dalekowzroczności, II. Powierzchowne podejście do diagnoz i zbierania informacji, III. Brak mieszkań i programów dla niektórych grup wrażliwych, IV. Problemy z pozyskiwaniem finansowania, V. Podejście do zmian prawnych, VI. Brak efektywnego przepływu informacji.

I. Brak koordynacji i dalekowzroczności

Zdaniem większości rozmówców **działania doraźne nie przełożą się na rozwój, lecz raczej reprodukcję systemu, który nie jest w pełni funkcjonalny**. Lepiej zainwestować więcej w zasób mieszkaniowy, np. komunalny, by w dłuższej perspektywie mieć budynki

¹² Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw.

tańsze w eksploatacji, a mieszkańcy niższe rachunki. Brak stabilności systemu wsparcia odbija się negatywnie m.in. na klientach pomocy społecznej, dla których jest to wartość kluczowa. Dobrze odzwierciedla to wypowiedź jednego z naszych rozmówców, Marcina Tyłmana z Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowem.

Od 15 lat staramy się wraz z koleżankami i kolegami z trzeciego sektora przekonywać system, że organizacja dobrego, mądrego wsparcia mieszkaniowego opartego na bezpiecznym lokalu, czyli przystępnym cenowo, niskoenergetycznym (...) jest szansą na to, żeby stabilizować sytuację niepewną, kryzysową, w której te osoby się znalazły.

Innym problemem, wskazywanym w rozmowach, jest przyjmowanie w krajowych dokumentach strategicznych wskaźników, które nie są do zrealizowania, biorąc pod uwagę stan faktyczny. Sytuacji nie ułatwiają stale zmieniające się przepisy i doraźne reakcje na kryzysy. Jeden z badanych ujął to w ten sposób: „Łatamy mocno dziurawy system, a ubóstwo energetyczne rośnie”.

II. Powierzchowe podejście do diagnoz i zbierania informacji

Do jednych ze zdefiniowanych przez uczestników badania problemów należy zaliczyć **brak pogłębionych diagnoz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców**. Ich wykonywanie jest o tyle istotne, że stanowią one punkt wyjścia do odpowiedniego adresowania kluczowych potrzeb społeczności na poziomie lokalnym i regionalnym.

Badanie potwierdziło także wnioski ze społeczno-politycznej analizy ubóstwa energetycznego w Warszawie¹³. Dostępne źródła wiedzy o zjawisku i osobach, których dotyczy, są rozproszone. Zebranie i uporządkowanie danych pozwoliłoby uwidocznic najbardziej potrzebujących – pokazać, jaka jest skala i specyfika ich problemów, i dać szansę na stworzenie dla nich rozwiązań. Samym mieszkańcom zaś uświadomiłoby fakt, że mogliby zarówno oczekiwać propozycji wsparcia, jak i korzystać z możliwości, które już istnieją. Badani widzą przyczyny luk w polityce mieszkaniowej i klimatyczno-energetycznej oraz rozdźwięku między zapisami w dokumentach strategicznych a ich realizacją, m.in. w braku i rozproszeniu danych wyjściowych niezbędnych do podejmowania analiz i prognozowania założeń do realizacji. Gromadzenie i agregacja danych nie należą do prostych zadań, wymagają pozyskiwania informacji z wielu źródeł i stałej koordynacji tego procesu. Warto jednak podejmować ten wysiłek, ponieważ zbieranie danych o mieszkalnictwie z poziomu lokalnego jest kluczowe do uchwycenia obecnych zmian strukturalnych i nowych trendów¹⁴.

Aktywne podejście do diagnoz pomogłoby gminom poznać realne trudności danej społeczności, jeśli chodzi o sytuację mieszkaniową, co bezpośrednio wiąże się z kolejnym punktem.

III. Brak mieszkań i programów dla niektórych grup wrażliwych

¹³ K. Marszał et al., *Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie*, Instytut Reform, Polska Zielona Sieć, 2022.

¹⁴ Por. Milewska-Wilk H., Nowak K., *Dane o mieszkalnictwie. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Obserwatorium Polityki Miejskiej – Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2022.

Wśród badanych pojawił się głos, że tworzenie rozwiązań mieszkaniowych dla konkretnych grup, np. osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, może stanowić dla niektórych gmin wyzwanie zarówno pod kątem szacowania faktycznego zapotrzebowania, jak i realizacji. Dlatego ważna jest otwartość na poznanie potrzeb danej społeczności i niezakładanie ich a priori. Jako ilustracja tematu może posłużyć jedna z wypowiedzi: „Zdarza się, że schemat funkcjonowania jest taki, że gminy aktywnie nie wychodzą w teren, w usystematyzowany sposób, nie pytają, (...) czekają, aż pojawi się zapotrzebowanie/wnioski o wsparcie, a mieszkańcy często nie są świadomi, że mogliby korzystać z pewnych możliwości – osoby potrzebujące nie są podświetlone, a więc nie tworzy się możliwości wsparcia dla takich osób”.

Grupy zagrożone różnego rodzaju wykluczeniem społecznym są często bardziej narażone na ubóstwo energetyczne, więc im więcej rozwiązań dla takich grup, tym bardziej można niwelować skalę zjawiska.

Jak zauważył jeden z badanych, definicja ubóstwa energetycznego znajduje się w dokumencie (Prawo energetyczne), do którego większość organizacji społecznych nie zagląda w pierwszej kolejności, a zjawisko w sposób znaczący dotyka obszaru ich działania. Pracownicy tych organizacji, podobnie jak pracownicy socjalni, posiadają nie tylko wiedzę o sytuacji życiowej swoich podopiecznych, lecz także bardzo często ich zaufanie¹⁵. Z tego względu apel o wykorzystanie doświadczenia pracowników socjalnych i kapitału zaufania, który mają, staje się coraz częściej postulowanym głosem wśród środowisk związanych z ochroną środowiska i klimatu czy think tanków zajmujących się analizami polityk unijnych i krajowych¹⁶ w dyskusji o łagodzeniu skutków ubóstwa energetycznego.

IV. Problemy z pozyskiwaniem finansowania

Finansowanie, a ogólnie rzecz ujmując – **rozwój mieszkalnictwa ze środków zewnętrznych np. unijnych, ma charakter projektowy z wymogiem zachowania pewnego okresu trwałości** (utrzymania efektów), z czym samorzady mają problem.

W kontekście termomodernizacji i programów wsparcia samorzady często znajdują się w sytuacji, którą opisuje jeden z badanych. Z jednej strony: *„Ograniczona pula środków w tych programach i w różnym zakresie rozpatrywane wnioski, choć gmina je składa, to kropla w morzu, za mało, by zrobić wszystko. Robimy etapowo w różnych lokalach pewne kwestie – trzy tysiące mieszkań wymagających modernizacji, a finansowanie pozyskiwane na 20–30, więc jest to rozciągnięte w czasie i dodatki (są) potrzebne”*. Z drugiej: *„Ceny energii galopują – dodatek energetyczny nie pokrywa całości opłat, więc pojawiają się długi. (Programy) nie pomogą wszystkim, (ludzie) płacą rachunki za energię kosztem opłat czynszowych (...), część osób jest pozbawiona pomocy, bo obowiązuje kryterium dochodowe określone w ustawie, a nie zawsze to jest adekwatne do życiowej sytuacji, koszty życia rosną, pomoc powinna się utrzymać, dopóki się uspokoi sytuacja na rynku energetycznym...”*.

¹⁵ K. Marszał, J. Orłowska, A. Piekarczyk, A. Stefańczyk, A. Śniegocki, Z. Wetmańska *Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie*, Instytut Reform, Polska Zielona Sieć, 2022.

¹⁶ Jedną z emanacji tego kierunku jest powstanie przy Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS) grupy roboczej na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-energetycznej, której prace prowadzi fundacja Habitat for Humanity Poland, <https://www.wrzos.org.pl/aktualnosci/grupa-robocza-na-rzecz-spoecznie-sprawiedliwej-polityki-klimatyczno-energetycznej-dzialajaca-przy-wspolnocie-roboczej-zwiazkow-organizacji-socjalnych/> [dostęp: 13.11.2023].

Środki powinny być planowane kompleksowo, zarówno na poprawę stanu technicznego – modernizację energetyczną, wymiany źródeł ciepła czy przyłączanie do sieci ciepłowniczej, a także poprawę warunków sanitarnych, jak i **inwestycje w kadry socjalne lub osoby doradcze. Rodzaj wiedzy, którą dysponują pracownicy socjalni, ma znaczenie.** By skutecznie pomagać, oprócz zaufania osób, które wspierają, powinni mieć oni też zaufanie do informacji, które posiadają, i podstawowe rozeznanie w możliwościach dostępnych programów. Ponadto rozwój usług społecznych opiera się na kompetencjach pracowników socjalnych oraz organizacji pozarządowych szczególnie na poziomie lokalnym.

Niestety, co wybrzmiewa w rozmowach z badanymi, bolączką wielu samorządów, a także podmiotów społecznych jest niedostateczny potencjał ekonomiczny. Wpływa to na różnice w prędkości rozwoju samorządów, jeśli chodzi o ich zasób mieszkaniowy czy rozwój kompetencji kadr.

V. Podejście do zmian prawnych

Jedną z istotniejszych barier wskazywanych przez badanych jest bariera administracyjna, m.in. sposób tworzenia prawa. Po pierwsze, **proces legislacyjny trwa długo.** Przykładowo – nawet okres konsultacji i tworzenia zmian w ustawie, co do których zasadności wszystkie środowiska teoretycznie się zgadzają, może zająć rok. Po drugie – **sposób stanowienia prawa nie jest do końca praktyczny.** Idealnie pasuje tu metafora, którą posłużył się jeden z rozmówców: w Holandii tam, gdzie ludzie wydepczą szlak, pojawia się ścieżka, a u nas pojawia się najpierw projekt przebiegu chodnika, następuje jego akceptacja, a robi się to w miejscu, gdzie ludzie i tak nie będą chodzić. Takie podejście powoduje często rozdźwięk między regulacją prawa a praktyczną potrzebą.

VI. Brak efektywnego przepływu informacji

Osoby uczestniczące w badaniu, niezależnie od miejsca pracy, podkreślają **konieczność usprawnienia procesu wymiany informacji o realizowanych i planowanych projektach między instytucjami.** Dotyczy to zarówno horyzontalnego, jak i wertykalnego przepływu informacji. Tym bardziej że większość palących kwestii związanych z procesem transformacji ma charakter interdyscyplinarny i międzyresortowy.

3.3. Dobre praktyki

Badani są zgodni co do tego, że zmiany transformacyjne są nieuniknione, szczególnie w kontekście obecnej sytuacji geopolitycznej. Choć padają głosy o tym, że społeczny zapal do zmian utrzymuje się krótko, a proces transformacyjny trwa lata, to jednak ta ścieżka wydaje się społecznie zaakceptowana.

I. Innowacyjne inicjatywy lokalne

Istnieje wiele ilustracji dobrych praktyk o charakterze lokalnym, które powinny być bardziej popularyzowane, by mówić o wdrażaniu pewnych rozwiązań na szeroką skalę. Warto więc inwestować w upowszechnianie, wymianę doświadczeń między instytucjami i

organizacjami działającymi w różnych gminach także pod kątem uaktywnienia sprawczości u innych.

Badani podawali różnego rodzaju przykłady. Jednak należy podkreślić, że to subiektywne wybory, wyselekcjonowane w toku analizy jako inicjatywy z potencjałem do uaktywnienia, niekoniecznie gotowych rozwiązań do całościowego wdrożenia w innym miejscu. Jednym z nich jest eksperyment społeczny **co-housing** w Rybniku, w którym lokalne władze zorganizowały wspólne mieszkanie dla senierek, mających problem z zapłaceniem rachunków za energię w swoich indywidualnych domach. Dodatkowym atutem tego rozwiązania jest aspekt walki z samotnością wśród osób starszych.

W Nowem (województwo kujawsko-pomorskie) jako budynek modułowy powstała **całoroczna ogrzewalnia pasywna**, która jest bardzo tania w utrzymaniu. Miejsce, w którym osoby w kryzysie bezdomności mogą spędzić noc, działa od końca października 2017 roku.



Ogrzewalnia dla osób w kryzysie bezdomności. Autor: Marcin Tylman.

Jako lokalne zilustrowanie zielonych inwestycji związanych z energią został przez rozmówców wskazany boom fotowoltaiki w gminie Ochotnica Dolna (województwo małopolskie). Przedstawiciele władz samorządowych pozyskali dofinansowanie na rozwój instalacji. Dodatkowo inwestuje się też w magazyn energii, który stabilizuje działanie sieci elektroenergetycznej. Takie rozwiązanie pozwala prosumentom na przekazywanie energii do własnego magazynu.

Innym podawanym przez badanych przykładem jest gmina Tarnów, która otrzymała zewnętrzne dofinansowanie, by stworzyć zasób kilkunastu mieszkań dla osób z potencjałem usamodzielnienia, pochodzących z całodobowych placówek opiekuńczych. Inicjatywa cieszyła się lokalnie dużym zainteresowaniem.

Z kolei jako modelowe podejście do inwestycji mieszkaniowych, np. w ramach TBS, badania wskazują takie, w którym priorytetowo traktuje się zarówno standard mieszkania, jak i dobrą lokalizację. Ma to na celu m.in. zatrzymanie młodych mieszkańców w regionie.

Pozytywnie są także przyjmowane inicjatywy prospołeczne wkomponowane w system, takie jak np. SAN-y. Są one zgodne z dokumentem „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”¹⁷ i uznawane za pożądany kierunek rozwoju mieszkalnictwa. Warto jednak dodać, że wielu badanych jedynie słyszało o SAN-ach i nie posiadało głębszej wiedzy na ten temat. Pokazuje to, jak ważna jest możliwość wymiany doświadczeń między gminami, a także kampanie informacyjne oraz możliwość doszkalania się przez samorządowców.

II. Wdrażanie zielonych rozwiązań w polityce społecznej

Znaczna część badanych zauważa, że **łączenie kwestii socjalnych i klimatycznych to dobry kierunek, który pozwoli zniwelować wiele potencjalnych wyzwań i jest czymś oczywistym w walce z ubóstwem energetycznym**. Modernizacja energetyczna, inwestycje w OZE, racjonalne zarządzanie energią w budynku/mieszkanie wpływa na oszczędności w gospodarstwie domowym, które z kolei odbijają się na stylu i jakości życia. Już dziś wiele instytucji społecznych działa w logice rozwoju GOZ. Jednakże – jak to wybrzmiewa w wypowiedzi jednego z badanych – te punktowe doświadczenia (jeszcze!) „nie układają się w spójną całość, nie jest to element systemowej polityki, ale raczej suma inicjatyw”.

Systemowa i przemyślana polityka społeczna jest konieczna do przeprowadzenia transformacji energetycznej w sposób sprawiedliwy. Bez nich wygaszanie zależności od węgla i zmiany w strukturze zatrudnienia w sektorze okołowydobyczym mogą skutkować pogłębieniem problemów socjalnych i pojawieniem się nowych osób bezrobotnych czy w kryzysie bezdomności. Zdaniem jednej z rozmówczyń znamienne jest to, że opisane wyżej zjawisko może się dotknąć osób, które dziś charakteryzują się wysokim statusem społecznym.

3.4. Jak wprowadzać skuteczne rozwiązania do polityki mieszkaniowej?

Ze względu na różny stopień rozwoju samorządów oraz różną specyfikę tkanki mieszkaniowej w poszczególnych gminach przy projektowaniu rozwiązań należy przede wszystkim uwzględnić ich lokalny kontekst. Znaczna część gmin boryka się z niemożnością zapewnienia dostępu do mieszkań ad hoc. Niektóre dysponują starszym, a niekiedy wręcz zabytkowym (trudniejszym do modernizacji) zasobem, a niektóre posiadają domy i mieszkania o niedostatecznym standardzie, np. sanitarnym. Oprócz pozyskiwania środków zewnętrznych jest wskazane, by gmina miała własne środki na inwestycje. Warto o to zadbać na poziomie systemowym.

Według jednej z badanych osób instrumenty polityki mieszkaniowej typu SAN mają szansę być skuteczne, zwłaszcza gdyby mogły dysponować zarówno zasobem publicznym, jak i prywatnym i wspomagać usługowo osoby uboższe na dużą skalę. Innym conceptem jest

¹⁷ Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)”.

budowanie większego zasobu mieszkań komunalnych i rozwój mieszkalnictwa społecznego, w tym TBS (towarzystw budownictwa społecznego) i SIM (społecznych inicjatyw mieszkaniowych). Cenne są także inicjatywy, które pozwalają zwiększać zasób przez wykorzystanie już dostępnych mieszkań, czyli aktywnie zarządzać zasobem, który już widnieje na mapie – przykładem może być remont i przywrócenie do użytkowania pustostanów.

Jako jedno z rozwiązań skutecznej polityki mieszkaniowej wskazywane przez uczestników badania pojawia się propozycja stworzenia wielopoziomowego systemu zamiast jedynie centralnego i gminnego. Miałyby to na celu wzmocnienie roli pośrednich instytucji, np. Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej. Takie podejście pomogłoby też lepiej monitorować z poziomu regionu wyzwania w tym obszarze, w tym ubóstwo energetyczne.

Ponadto zdaniem rozmówców należy stwarzać warunki do dzielenia się wiedzą, np. wspierać powstawanie platform do sieciowania praktyków i ekspertów. Pozwoliłoby to na wymianę dobrych praktyk i polepszanie przepływu wiedzy. Obecnie nawet pozytywne przykłady lokalnych inicjatyw rzadko mają szansę dotrzeć do innych gmin i szerszego odbiorcy.

Badani wspominają też o tym, że najskuteczniejsze są działania prowadzone dwutorowo. Z jednej strony należy działać od góry, tj. projektować działania systemowe i zapewniać mechanizmy wsparcia oraz adekwatne środki finansowe, a z drugiej – z poziomu obywatela, edukacyjno-informacyjnie. To ważne, by rozszerzać krąg informacyjny, bo w innym wypadku istotna wiadomość, np. o usługach asystencko-doradczych, może dotrzeć tylko do osób, które są pod opieką opieki społecznej, a nie do wszystkich, którzy potrzebują tej wiedzy.

4. Podsumowanie

W badaniu podjęliśmy próbę jakościowej analizy potencjału wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Na podstawie przeglądu dostępnej literatury, a także przeprowadzonych wywiadów można sformułować wstępne wnioski na temat relacji między wyzwaniami mieszkaniowymi w Polsce a rozwiązaniami z obszaru polityki klimatycznej.

W środowisku osób zajmujących się polityką mieszkaniową i będących blisko takich problemów jak ubóstwo energetyczne widać wyraźnie nowy trend postrzegania rozwiązań proklimatycznych jako długofalowego antidotum również na problemy związane z mieszkalnictwem i odwrotnie – polityki mieszkaniowej jako ściśle powiązanej z polityką klimatyczną. Nie zawsze były one nazywane wprost w ten sposób. Często była to raczej intuicja niż w pełni uświadomiona zbieżność między rozwiązaniami proklimatycznymi i mieszkaniowymi. Prawie nikt z rozmówców nie słyszał dotychczas o Społecznym Funduszu Klimatycznym, nie wszyscy słyszeli też o takich rozwiązaniach jak SAN. Panowała jednak zgoda co do konieczności inwestowania w trwałe rozwiązania do walki z ubóstwem energetycznym, rozwiązywania problemów mieszkaniowych przez znalezienie długofalowych rozwiązań, które pozwolą zapewnić potrzebującym grupom mieszkania i będą efektywne w utrzymaniu pod kątem energetycznym. To z kolei mogą zapewnić czyste źródła energii i efektywność energetyczna budynków, szeroko dofinansowywane przez Unię

Europejską, z kolei fundusze europejskie nie powinny być jedynym źródłem środków na te cele. Konieczne są także wspomagające rozwój programy krajowe, umożliwienie samorządom pozyskiwanie i projektowanie własnych środków.

Takie podejście byłoby odpowiedzią na jedną z głównych bolączek polityki mieszkaniowej, o której mówili badani, a którą jest nastawienie na doraźne rozwiązywanie problemów. W przypadku polityki mieszkaniowej pojawia się również problem z kontynuacją projektów, zainicjowanych ze środków europejskich. Rolą funduszy europejskich jest inicjowanie zmian, które samorządy powinny kontynuować. Samorządy mają różne prędkości rozwoju i zasób komunalny o różnym standardzie, a także różną skalę ubóstwa energetycznego i inny rozkład grup nim zagrożonych. Potrzebują zatem wsparcia i koordynacji, które pozwoliłyby im wprowadzać pozytywne zmiany na stałe, a nie tylko do końca trwania projektów.

Gdy mówi się o transformacji energetycznej, podkreśla się, że musi być ona sprawiedliwa i inkluzywna. Oznacza to, że zmiany dotkną najdotkliwiej wrażliwych grup, dlatego to one powinny być przede wszystkim chronione w tym procesie. Dodatkowo, wraz z przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną, wiele osób może tymczasowo stracić zatrudnienie, a tym samym zasilić tę część społeczeństwa, która znajduje się w najtrudniejszej sytuacji finansowo-bytowej. Dlatego inwestowanie w społeczny zasób mieszkaniowy, szczególnie w zasób komunalny, uwzględniające przede wszystkim modernizację jego standardu, w tym tego energetycznego, jest częścią zarówno polityki społecznej, jak i klimatycznej. Zebrane opinie pracowników socjalnych i osób w szerokim rozumieniu odpowiedzialnych za wdrażanie polityk społecznych pokazują, jak ważne są konsultacje społeczne – pozwalają na realną oceną zjawisk „z bliska”, a tym samym na planowanie, przewidywanie i łagodzenie skutków transformacji.

Pozytywnym wnioskiem z badań jest fakt, że wiele gmin jest otwartych na innowacyjne rozwiązania mieszkaniowe, takie jak SAN czy co-housing. Jednak żeby wywołać efekt domina i pozytywne przykłady mogły się rozprzestrzeniać, jest potrzebne wsparcie w koordynacji działań na skalę krajową i narzędzia do wymiany doświadczeń. Wyraźnie widać też, że mimo zainteresowania takimi rozwiązaniami wiedza na ten temat jest nadal niewystarczająca. Odpowiednie działania komunikacyjne, w tym np. szkolenia, warsztaty, pozwoliłyby gminom poznać i stosować nowe rozwiązania.

Rekomendacje

1. Inwestowanie w rozwiązania długofalowe, które w dłuższej perspektywie jest tańsze – podwyższanie standardu energetycznego budynku i inwestowanie w OZE są działaniem na rzecz uniezależniania się od rosnących cen energii i podwyższania komfortu życia.
2. Współpraca z pracownikami OPS i ROPS, konsultowanie się z nimi już na etapie programowania.
3. Szkolenia i networking dla samorządów tak, by mogły się nawzajem wspierać i podsuwać sobie dobre, sprawdzone w praktyce rozwiązania.
4. Edukacja klimatyczna dla pracowników socjalnych.
5. Stworzenie warunków, np. przez promowanie rozwoju innowacji społecznych, do testowania nowych, w tym nowatorskich, rozwiązań w mieszkalnictwie, a co się z tym wiąże – ze zwiększeniem ich skalowalności.
6. Wprowadzanie założeń związanych z polityką polityczno-energetyczną wprost do strategicznych dokumentów wyznaczających kierunki polityki mieszkaniowej.
7. Ogniskowanie kompetencji interesariuszy wokół wyzwań takich jak ubóstwo energetyczne czy zarządzanie procesem modernizacji energetycznej na poziomie kraju – a nie wokół poszczególnych departamentów czy wydziałów. Choć kluczowe jest tu wyznaczenie instytucji lub osoby odpowiedzialnej za koordynowanie działań interesariuszy biorących udział w procesie, to takie podejście pozwoli na koncentrację na umiejętnościach niezbędnych do rozwiązania problemu, a nie tylko na odpowiedzialności danej komórki w instytucji.
8. Poprawa współpracy i wymiany informacji między instytucjami, a także między wydziałami w ramach jednej organizacji np. przez wyznaczenie osób odpowiedzialnych za kontakty między poszczególnymi ministerstwami. Zadaniem tych osób będzie koordynowanie procesu realizacji polityk, za które dane instytucje są odpowiedzialne, szukanie synergii i niwelowanie luk między nimi. Efektem tych działań będzie tworzenie bardziej spójnych i interdyscyplinarnych dokumentów urzędowych. Dobrym przykładem takiego działania mogłaby być bliższa współpraca na linii Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministerstwo Klimatu i Środowiska m.in. w kwestii wyzwań związanych z ubóstwem energetycznym.

Źródła:

Dyrektywa parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona),

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-15-2023-INIT/pl/pdf>

[dostęp 14.11.2023]

Frankowski J., Sokołowski J., *Ubóstwo energetyczne w województwie łódzkim – raport z badania*, Instytut Badań Strukturalnych, 2021,

<https://ibs.org.pl/news/ubostwo-energetyczne-w-województwie-lodzkiem-raport-z-badania/>

[dostęp 14.11.2023]

Hegedüs J., Horváth V., Somogyi E., *The Potential of Social Rental Agencies within Social Housing Provision in PostSocialist Countries: The Case of Hungary*, Metropolitan Research Institute, „European Journal of Homelessness” 2014, vol. 8, no. 2., [article-2-56529072930559942675.pdf \(feantsaresearch.org\)](https://www.feantsaresearch.org/article-2-56529072930559942675.pdf) [dostęp 14.11.2023]

Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, 2021.

[37002d92eb3c8df66acde905fa54e053.pdf \(zpp.pl\)](https://www.zpp.pl/37002d92eb3c8df66acde905fa54e053.pdf) [dostęp 14.11.2023]

Marszał K., Orłowska J., Piekarczyk A., Stefańczyk A., Śniegocki A., Wetmańska Z., *Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie*, Instytut Reform, Polska Zielona Sieć, 2022,

<https://zielonasiec.pl/wp-content/uploads/2023/02/Analiza-spooleczno-polityczna-dotyczaca-ubostwa-energetycznego-w-Warszawie-2.pdf> [dostęp 14.11.2023]

Milewska-Wilk H., Nowak K., *Dane o mieszkalnictwie. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Obserwatorium Polityki Miejskiej – Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2022.

Porozumienie paryskie – Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, <https://eur-lex.europa.eu/content/paris-agreement/paris-agreement.html?locale=pl>

Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik dla gmin, Habitat Polska, 2023.

https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf [dostęp 14.11.2023]

Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021–2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030”, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> [dostęp 14.11.2023]

Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego. [dostęp 14.11.2023]

Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030

(z perspektywą do 2035 r.)”. <https://eli.gov.pl/api/acts/MP/2022/767/text/I/M20220767.pdf>
[dostęp 14.11.2023]

Uchwała nr 212 Rady Ministrów z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”. [akty prawne do ISAP-u \(eli.gov.pl\)](#)
[dostęp 14.11.2023]

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne.
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970540348/O/D19970348.pdf> [dostęp 14.11.2023]

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw. https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/3281_u.htm
[dostęp 14.11.2023]

Vela J.H., *Fears of a Viking funeral in Brussels*, 2023,
<https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/fears-of-a-viking-funeral-in-brussels/> ,
[dostęp 14.11.2023]

Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny COM/2021/568 final.
eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0568
[dostęp 14.11.2023]